

УДК 336.1

Е. В. Киреева

Российский экономический университет им. г. В. Плеханова, г. Москва,
email: kevmosc@mail.ru

ОЦЕНКА СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ключевые слова: бюджетное регулирование, горизонтальная и вертикальная сбалансированность, трансферты, налоги, обеспеченность бюджета.

Проведена оценка финансовой поддержки региональных бюджетов в ходе экономического кризиса, вызванного пандемией. Проведён сравнительный анализ доходов и расходов бюджетов консолидированных субъектов РФ в 2020 году и плановом периоде 2021–2023 гг. с показателями 2019 года. Так, расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ увеличились на 14,8% (на 11,0% в реальном исчислении). Выявлены проблемы и риски реализации существующей в РФ модели бюджетного федерализма. Предложены подходы к решению выявленных проблем, заключающиеся не только в предоставлении налоговых льгот и преференций, прямых субсидий и компенсаций по самым разным направлениям, но и финансирование объектов инфраструктуры, жилищной и транспортной сфер, ЖКХ, что позволит снять ограничения для инфраструктурного развития субъектов РФ, повысить инвестиционную привлекательность и бюджетную обеспеченность.

Е. V. Kireeva

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, email: kevmosc@mail.ru

ASSESSMENT OF BALANCE OF THE BUDGETARY SYSTEM AT THE SUBFEDERAL LEVEL IN THE RUSSIAN FEDERATION

Keywords: budgetary regulation, horizontal and vertical balance, transfers, taxes, budget security.

The assessment of financial support for regional budgets during the economic crisis caused by the pandemic has been carried out. A comparative analysis of income and expenditure of the budgets of the consolidated constituent entities of the Russian Federation in 2020 and the planning period 2021–2023 has been carried out with indicators of 2019. Thus, the expenses of the consolidated budgets of the constituent entities of the Russian Federation increased by 14.8% (by 11.0% in real terms). The problems and risks of the implementation of the existing model of budgetary federalism in the Russian Federation are identified. Approaches to solving the identified problems are proposed, which consist not only in the provision of tax benefits and preferences, direct subsidies, and compensations in various areas, but also financing of infrastructure facilities, housing and transport spheres, housing, and communal services, which will allow to remove restrictions on the infrastructural development of the constituent entities of the Russian Federation, to increase investment attractiveness and budgetary security.

Пандемия коронавируса, поразившая мир в начале 2020 года, погрузила национальные экономики в рецессию и ещё более усугубила сложное финансовое положение субъектов РФ. Межбюджетные трансферты выступают важнейшим направлением расходов, отвечающим за сбалансированность бюджетной системы, прежде всего, бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, посредством предоставления им утверждённого объёма финансовой помощи и иных средств перераспределительного характера.

Необходимость поддержки и многообразие форм поддержки бюджетов субъектов РФ в условиях экономическо-

го кризиса и борьбы с коронавирусной инфекцией привела к существенно более активному использованию в этих целях иных видов помощи. Однако не стоит рассчитывать, что регионы справятся с задачей выхода из кризиса в 2021 году, поскольку средств на софинансирование инвестиций у них может не остаться даже и при содействии федерального центра. Основной задачей федерального центра и региональных властей в сложившейся ситуации должно стать улучшение инвестиционного климата.

Цель исследования – проведение сравнительной оценки сбалансированности бюджетной системы на субфедеральном уровне за 2018–2020 гг. и пла-

новый период 2021–2023 гг., выявление проблем и рисков, формулировка возможных направлений их решения.

Материал и методы исследования – методы исследования: анализ, синтез, обобщение, сравнительный метод и др. Источниками эмпирического материала выступают отчёты и материалы Министерства финансов РФ, Федерального казначейства РФ, Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации.

Результаты исследования и их обсуждение

Как для унитарных, так и для федеративных бюджетных систем характерны внутренние особенности разграничения доходов и расходов между существующими уровнями бюджетов, принципы межбюджетного регулирования и выравнивания.

Мировая практика свидетельствует об отсутствии идеальной модели бюджетного федерализма и основанных на ней межбюджетных отношений. В РФ применяется модель бюджетно-фискального федерализма, основанная на распределении налогов по уровням бюджетной системы стран и прямым выплатах – трансфертах из вышестоящих бюджетов [1, 2].

Уровень бюджетной обеспеченности представлен на рис. 1, наглядно показывающим разрыв между десятью самыми обеспеченными бюджетными доходами и десятью наименее обеспеченными регионами.

Необходимость борьбы с пандемией и активной поддержки населения и бизнеса в ходе экономического кризиса 2020 года имела своим следствием выраженный рост объёмов финансирования.

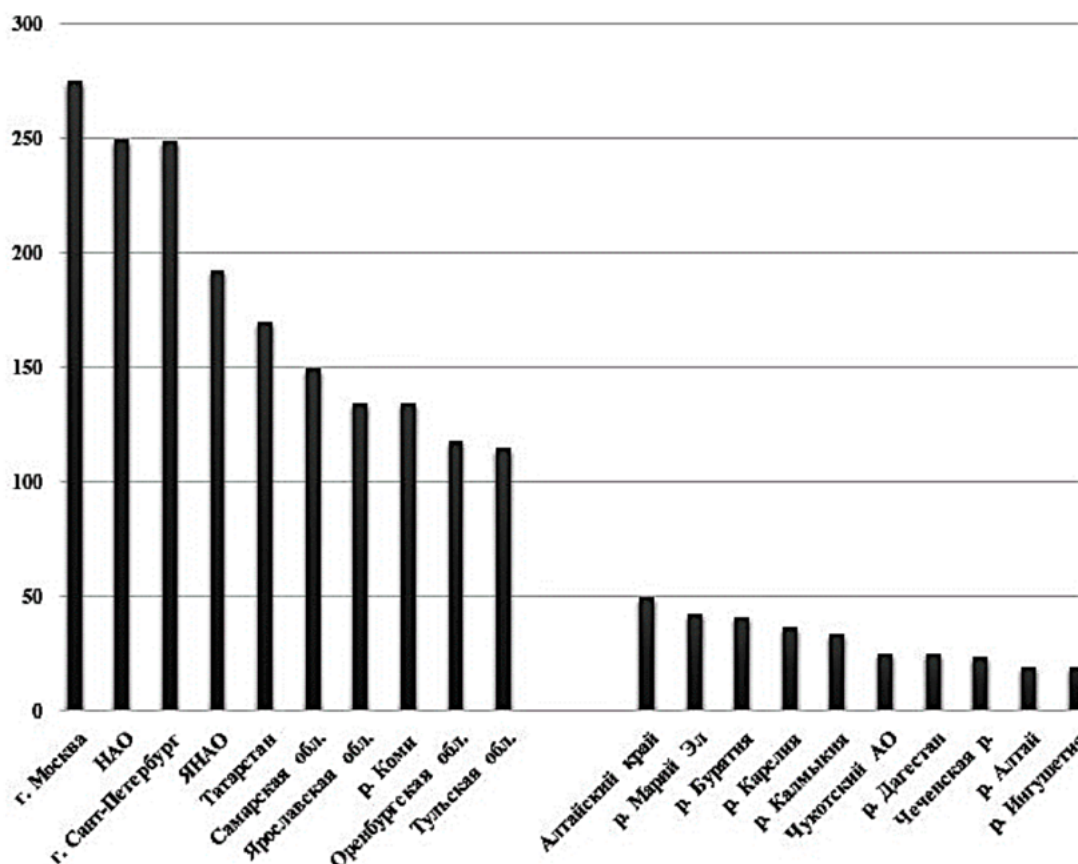


Рис. 1. Разрыв между десятью самыми обеспеченными налоговыми доходами субъектами РФ и десятью наименее обеспеченными субъектами РФ по состоянию на 01.01.2020 года

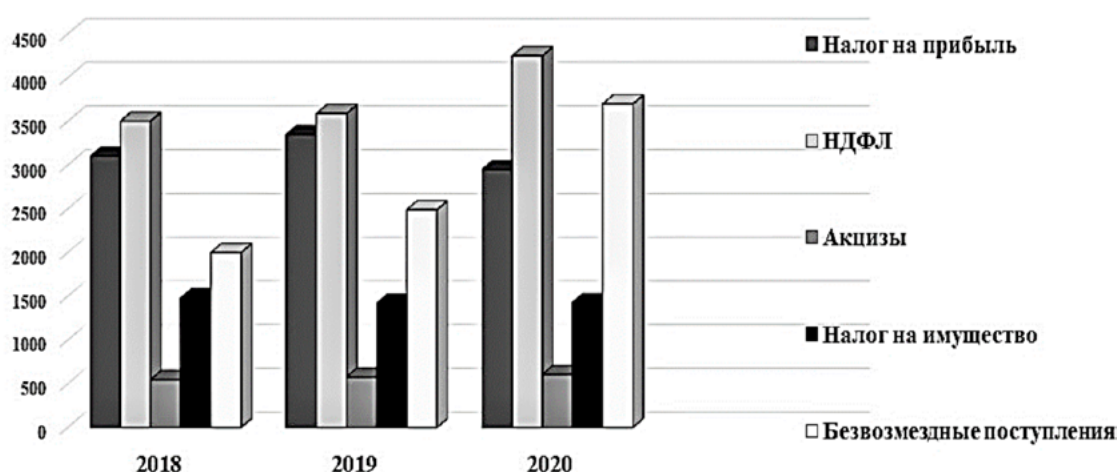


Рис. 2. Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ за период 2018–2020 гг., млрд руб.

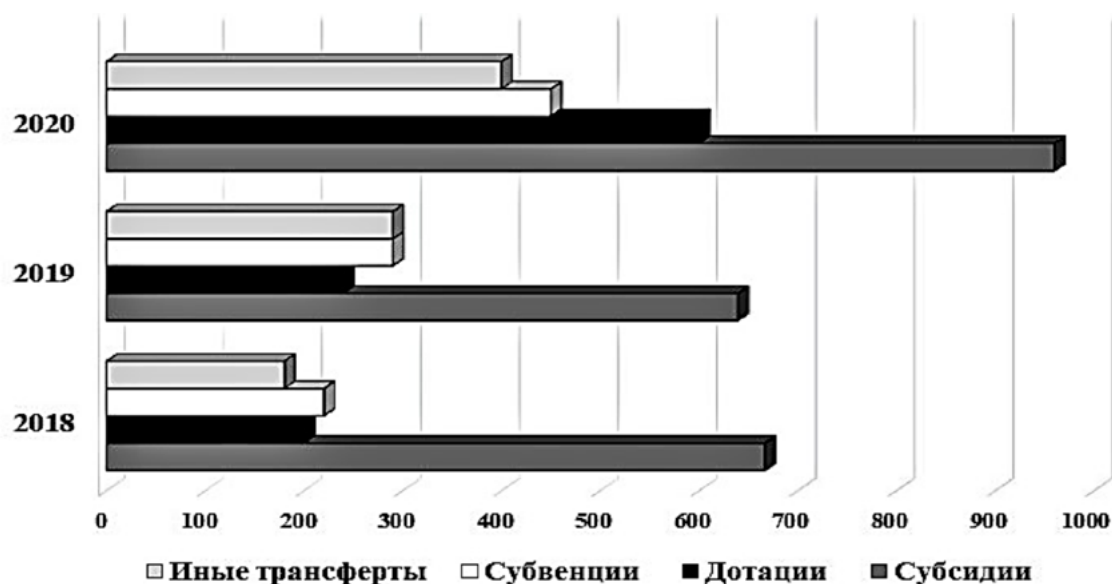


Рис. 3. Виды межбюджетных трансфертов, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, за период 2018–2020 гг.

По сравнению с показателями 2019 г. объёмы предоставленных региональным бюджетам субсидий возросли на 81,6%. На протяжении всего периода существования данной системы трансфертов ключевую роль в ней играли дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Основной прирост федеральной помощи в 2020 г. имел форму субсидий – на данный вид безвозмездных поступлений приходится более 34,3% всей суммы прироста финансирования (или 454,8 млрд руб.) (рис. 2).

Если в 2019 г. субсидии получил 41 регион, то в 2020 г. их получили только 78 субъектов РФ. Существенно увеличились поступления иных межбюджетных трансфертов – на 48,5% или на 278,8 млрд руб. (рис. 3)

Рост трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ привёл к адекватному увеличению их доли в общем объёме доходов (рис.2). Если в 2018 г. трансферты составляли 15,2% общей суммы доходов, в 2019 г. их доля увеличилась до 16,0%, то в 2020 году она составила уже

24,0%. Наиболее существенно по абсолютным значениям увеличилось поступление дотаций – на 320,8 млрд руб. (или на 50,2%). При этом дотации на финансовое выравнивание уровня бюджетной обеспеченности возросли только на 6,3%, в то время как остальные виды дотаций – в 3,2 раза. Менее значительно возросли субвенции – на 51,6% или на 150,5 млрд руб.

По итогам 2020 г. расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ составили 15577,8 млрд руб. (14,6% ВВП). По сравнению с показателями 2019 г. расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ увеличились на 14,8% (на 11,0% в реальном исчислении).

Наиболее значительно возросли расходы в Республиках Тыва (+42,7%) и Ингушетия (+39,0%) и г. Севастополь (+38,9%). В то же время в трёх субъектах РФ имело место сокращение расходов.

Относительно ВВП расходы данной составляющей отечественной бюджетной системы возросли на 2,2 п. [3,4]

Однако прямой финансовой поддержки регионов недостаточно для повышения уровня дотационности, зависимости от трансфертов из федерального бюджета РФ (рис. 4).

Опыт разделения ответственности по финансированию общественных услуг в зарубежных странах позволяет обобщить основополагающие критерии реализации этой концепции, составляющие содержание бюджетного федерализма.

Министерство финансов прорабатывает различные формы поддержки инвестиций в регионы, в частности предоставление налогового вычета по прямым налогам.

Речь не только об увеличении государственных расходов, но прежде всего об устранении барьеров для реализации инвестиционных проектов, о повышении ответственности и возможностей региональных органов власти в инвестиционной сфере.

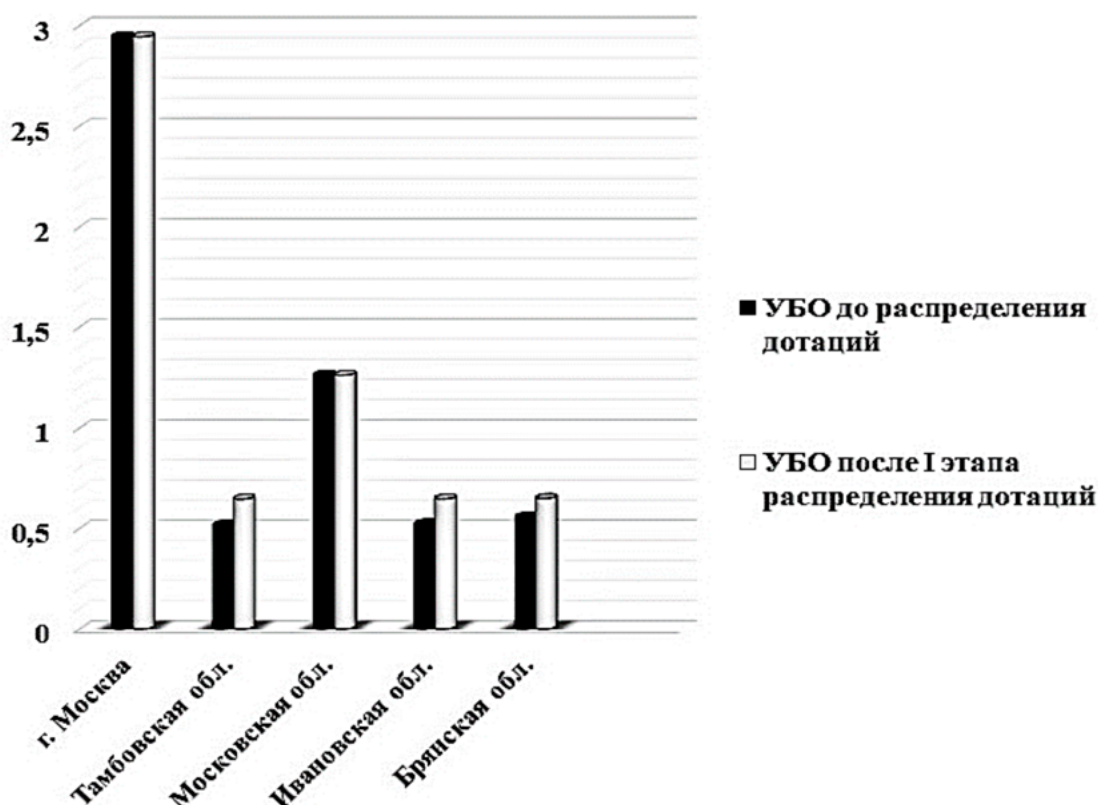


Рис. 4. Уровень бюджетной обеспеченности (УБО) некоторых субъектов РФ до распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и после первого этапа распределения дотаций

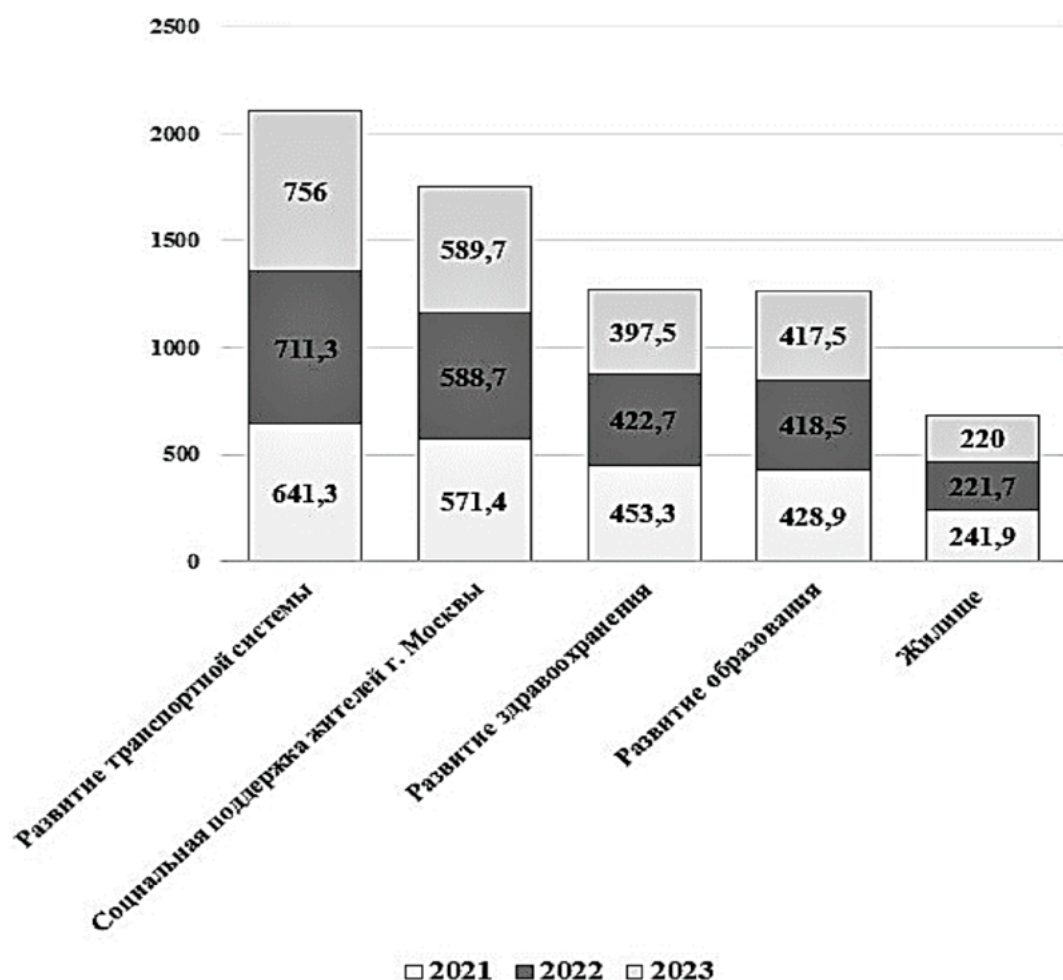


Рис. 5. Государственные программы г. Москвы и их финансирование в 2021–2023 годах

В настоящее время сфера предоставления государственного и муниципального имущества инвесторам отличается жёсткой регламентацией на федеральном уровне. Необходима работа с потенциальными инвесторами, возможно предоставление определённых преференций, права самостоятельно принимать решение о том, какой проект может быть целесообразен. Сложившаяся ситуация требует большей гибкости и учёта региональных особенностей: например, целевое предоставление участков для реализации проектов необходимо закрепить не только за масштабными инвестиционными проектами, но и за приоритетными секторами экономики, которые зафиксированы в стратегии социально-экономического развития [5,6,7].

Не менее важен принцип эффективности государственного финансового контроля исполнения бюджетов во всех регионах России. Ряд регионов России испытывает хронические проблемы с бюджетными доходами, причём это не связано с падением цен на нефть и газ. Все региональные бюджеты должны выполнять социальные обязательства в полном объёме, включая выплаты и финансирования работы системы здравоохранения, несмотря на возникающие сложности.

Выводы

Доля бюджетных инвестиций в составе расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ за последние годы существенно снизилась – с 14,9%

в 2011 до 10,8% в 2018 г., что обусловлено сохранением примерно одинакового уровня бюджетных инвестиций в последние годы (1,3 трлн руб. в год) при росте расходов консолидированных бюджетов (в номинальном выражении на 33,4%).

На рис. 5 графически отображено финансирование по основным государственным программам города Москвы на период 2021 -2023 годы.

Ожидаемый, начиная с 2019 г., рост бюджетных инвестиций в регионах был связан с реализацией национальных проектов, финансируемых в основном за счёт федеральных трансфертов (при софинансировании со стороны бюджетов субъектов РФ) и государственных программ [8]. Проведённый анализ прогнозных значений доходов федерального бюджета в 2020 г. показал, что их формирование будет происходить в условиях новой макроэкономической реальности, характеризующейся высокой неопределённостью сценарных условий развития как в отношении внутренних, так и в отношении глобальных факторов. Сохраняющиеся рецессионные риски мировой и российской экономики, определяющие устойчивый тренд на сокращение инвестиционной и потребительской активности экономических агентов и, как следствие, сокращение доходов бюджетных систем, с высокой вероятностью сохранятся до конца 2020 г. В условиях высокой неопределённости конъюнктуры рынка углеводородов основную поддержку доходам федерального бюджета в среды несрочном периоде смогут оказать скорость и объёмы восстановления покупательной и предпринимательской активности населения и бизнеса, зависящие, в свою очередь, от объёмов и качества мер финансовой поддержки, предусмотренных антикризисной программой Правительства России.

Вследствие высокой зависимости доходов федерального бюджета от ценовой конъюнктуры на сырьевые ресурсы нефтегазового сектора, ограничены возможности для бюджетного манёвра в целях существенного увеличения бюджетных расходов по направлениям, обуславливающим экономическое развитие страны, даже при понимании объективной необходимости этих расходов. При этом уже принятые бюджетные обязательства не могут быть существенно сокращены вследствие социальной направленности значительной их части.

Дальнейшее развитие программно-целевого подхода к управлению бюджетными средствами получает в целях полноценного вовлечения регионов в реализацию национальных целей развития введение проектного принципа управления и разработки национальных проектов с шестилетним горизонтом планирования, реализуемых на территории субъектов РФ, а также региональных проектов. Можно ли совместить задачи экономии бюджетных средств, обеспечения качества продукции и поддержки отечественного производителя? Один из возможных вариантов – офсетные контракты, в соответствии с которыми инвесторы создают новые производства в обмен на гарантированные закупки части выпускаемой продукции.

Правительство г. Москвы уже заключило 5 офсетных контрактов на выпуск лекарств, медицинских изделий и детского питания для молочных кухонь. В создание новых производств инвесторы вложат 12,9 млрд рублей. Пятый офсет подписан в феврале 2021 г. с Московским эндокринным заводом, который в течение двух лет локализует производство 20 важнейших лекарственных средств – противоопухолевых, антибактериальных, анальгезирующих препаратов, нейрорепарантов.

Библиографический список

1. Акиндинова Н.В. Региональные бюджеты в условиях кризиса: можно ли достичь сбалансированности? / Н.В. Акиндинова, А.В. Чернявский, А.А. Чепель // Вопросы экономики. – 2016. – N 10. – С. 31–48.
2. Баженова В.И., Гришина О.А. Государственные и муниципальные финансы. – М.: КноРус, 2019. – 336 с.

3. Гришина О. А. Большие возможности малого бизнеса (к вопросу финансирования предпринимательства) // Финансы без границ: технологии, инструменты, риски: материалы Всероссийской научно-практической конференции. 21 мая 2020 г. – М.: ФГБОУ ВО «РЭУ им. г. В. Плеханова», 2020. – с. 78–87.
4. Игонина Л.Л. Современные тенденции развития региональных финансов // Финансы. – 2018. – N 11. – С. 20–27.
5. Киреева Е.В. Макроэкономические аспекты реструктуризации собственности в условиях переходной экономики: дисс... канд. экон. наук / Волгоград, 1998.
6. Киреева Е.В., Мордвинцев А.И. Бюджет, налогообложение и финансы. Учебное пособие / Волгоград, 2005.
7. Першиков В.А. Стимулирование инвестиций на региональном уровне // Управленческий учёт – 2021. – N 1. -с.73-79.
8. Умерова С.Э. Проблема воспроизводства человеческого капитала трудовых ресурсов российского рынка труда // Управленческий учёт – 2020. – N 5. -с.78-83.